

EVOLUCION DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO

____INTRODUCCIÓN AL TEMA____

Para que el estudio de la ciencia de la administración tenga integridad, se hace necesario agrupar las diferentes corrientes de pensamiento que han existido en las distintas épocas históricas por las cuales ha evolucionado.

Esta agrupación ha hecho mucha falta como base cultural administrativa, ya que son producto final de una transformación paulatina, y su cuerpo doctrinal es la resultante de investigaciones y experiencias recientes, cuando en la realidad se remontan hasta los mismos inicios de la humanidad.

En otras ciencias sociales como la economía, la sociología, la antropología, la psicología, etc., para citar solamente algunas de ese campo, se estudian con el necesario detenimiento sus antepasados formativos. Es así como en economía, por ejemplo, además de las cátedras de teoría o de métodos de investigación, se ofrecen otras complementarias como doctrinas económicas que presentan la evolución del pensamiento en la materia y que sirven para comprender mejor las modernas teorías en el campo.

En prosecución del mismo propósito, se ofrecerán en este trabajo, de manera resumida, los principales criterios y logros, de la administración en sus inicios históricos.

Para hacer tal estudio se clasificarán los hechos, hasta donde ello sea posible, en las mismas épocas históricas clásicas. Es necesario advertir además que a pesar de que el estudio desea cubrir tanto el sector público como el privado, en más de una oportunidad se circunseribirá al primero, por dos razones fundamentales: 1) por carencia de datos históricos para el campo particular en las tres primeras épocas y 2) porque en tales estratos históricos el Estado tuvo una importancia inayor que el sector privado y, por lo tanto, las principales manifestaciones ideológicas y las realizaciones se concentraron en las actividades públicas.

La Administracion en la Epoca Antigua

No es tarea fácil pretender resaltar las características más importantes que tuvo la administración en la Edad Antigua y es imposible hacerlo de manera sintética que corresponda a una tendencia de esa época. Puede decirse, sin embargo, que desde aquellos tiempos existió la necesidad de que el hombre pudiera coordinar sus propósitos y esfuerzos, y ello fue evidente desde el momento en que entró en sociedad con otro ser humano, para realizar alguna tarea rudimentaria, pero vital, que ninguno de los dos pudo hacer por sí solo.

El ejemplo de que se han valido varios autores contemporáneos (véase Simon, Simthburg y Thompson) para llegar a definir la administración según su propósito, puede tener su origen inspirador en los tiempos más remotos. Ese ejemplo resalta el hecho de que las primeras manifestaciones administrativas se presentaron cuando dos hombres quisieron mover una piedra que ninguno podría hacerlo por sí solo.

El logro de la unión de sus esfuerzos para un objetivo común inició las bases del esfuerzo cooperativo, que luego se hizo consciente y sistemático, conforme evolucionaron racionalmente la misma inteligencia y las consecuentes necesidades del hombre. Este hecho es también analizado sociológicamente por un tratadista en ese campo, Toennies, en la siguiente forma:

"La unidad de varios hombres puede, como toda unidad, considerarse de dos modos: o bien precede a la pluralidad que de ella deriva, o bien la pluralidad existe con antelación y la unidad se produce por ella. Es la naturaleza sensible; aquél es el modo de ser del organismo; éste representa el grado inorgánico. Allí la unidad es la realidad, es la cosa en sí y para sí misma; aquí es el ideal, es decir, no existe sino en tanto que es concebida por el pensamiento humano que efectúa su representación, y, por fin, la concepción de tal todo, sea

o no sobre el fundamento de la sensación. Mas en tanto que las partes integran el todo, puede y aun necesariamente debe' la unidad, ser considerada como su producto, aun cuando el compuesto haya sido obtenido por la fuerza, merced a la voluntad humana. La cooperación de las partes –en la misma dirección para un movimiento común– es en el último caso el fin, en el primero, al menos, consecuencia de la combinación.

Esa unión de propósitos y de acciones es la base de la organización humana y ha sido denominada en sociología "sinergia social"; su influencia en la sistematización de unos y otros ha tenido mucha importancia en la constitución de instituciones económicas y familiares, que son el producto de la inteligencia humana, de la invención, del sentimiento y de los deseos de la colectividad .

Se forman primero los grupos de hombres inspirados por propósitos y, esfuerzos conjuntos para sobrevivir; luego los clanes, las tribus y como consecuencia de sus luchas surge el Estado incipiente, que luego a través de otros cambios sociales se convierte en un ente civilizado. Como bien dice el mismo sociólogo Antonio Caso " ... El Estado es la síntesis de varios grupos hunianos. . . "

Lo interesante de tal análisis formativo–sociológico, para los efectos del presente estudio, es que cotrio parte del mismo proceso histórico evolucionó la concepción del acto adinistrativo, hasta convertirse en consciente, sistemático y democrático, en sus más amplias acepciones.

Administración egipcia

Por medio de estudios rcalizados por James H. Breastcd, fundador del Instituto Oricntal de la Universidad de Chicago y por otras autoridades en historia egipcia, tales como Max Wcber y Michael Rostovtzeff se conoccn algunas interpretaciones de los sistcínas administrativos que tuvieron en ese país, en los años alrededor del 1300 antes de jesucristo.

Egipto tenía una economía planeada, y como complemento muy importante dc ella, un sistema administrativo bastante amplio, que ha sido calificado por Weber como "burocrático". Debido a los medios de comunicación marítimos fluviales, así como al uso comunal de la tierra, fue necesario que tales servicios y bienes fueran administrados de niancra públicay colectiva, a través de un gobierno central que tenía gran poder,

La idea que prevaleció en el antiguo Estado egipcio durante la Cuarta, Undécima y Decimoctava dinastías fue que debía existir una severa coordinación de los esfuerzos económicos de toda la población, a fin de garantizar a cada uno de los micnibros de la comunidad, y para ella inisina como un todo, el más alto grado de prosperidad. Los ptolomeos ficredaron de los faraorics una organización cconórnica y administrativa bien cstablecida y, se encargaron de inantener tales condiciones de gobicrno, administrando el país como cosa propia, valiéndose para ello de una burocracia sistematizada y concntrada, en la cual el personal era casi esclavo.

Rostovtzeff dice: "Por la primera vez el sistema administrativo de Egipto fue, por así decirlo, codificado; se coordinó y llevó a cabo como tina maquinaria bien organizada, establecida para un propósito bien definido y bien comprendido. No se permitió discreción alguna en las labores estatales del personal, sino que todo el sistema se basó en la fuerza y la compulsión."

El sistema de los ptolomeos tuvo gran influencia en la administración de Filadelfia, puesto que en ella también la agricultura, el pastoreo, la industria y el comercio fueron conducidos dentro de iguales marcos de rigidez. El primer sistema de servicio civil de que se tiene conocimiento fue el que se estableció durante el Imperio Otomano (1520–1566 después de jesucristo) a pesar de que estaba concebido como un sistema de castas.

Tanto las formas burocráticas egipcias como sus seguidores levantinos tuvieron gran influencia en los criterios

de gobierno de la región.

Administración china

El gran filósofo Confucio sentó las primeras bases de un buen gobierno en China, a pesar de que nunca estuvo satisfecho de lo que había aportado con tal fin en los diferentes cargos que desempeñó, desde Magistrado local hasta Primer Ministro. Al retirarse de la vida pública escribió sobre aspectos políticos y gobierno, incluyendo su criterio sobre los siguientes aspectos:

Recomendó que todos los que ocupan posiciones públicas, bien sean aquéllas determinativas o ejecutivas, conozcan las condiciones del país, con el propósito de que estén en capacidad de resolver adecuadamente problemas públicos, para lo cual deben tomarse en cuenta diferentes opiniones y hacerse estudios imparciales y carentes de egoísmos. En su criterio ésa es la forma de resolverlas de manera moderada, práctica y lógica, de acuerdo con las mejores normas de ética.

Para el mismo filósofo y administrador chino, para ejercer una posición gubernamental se requiere un gran espíritu público, y excluir de sus actividades el favoritismo y el partidismo, para poder promover el bienestar económico del pueblo.

En su criterio el arte de gobernar consiste en tener presentes los asuntos públicos sobre todas las cosas y en practicarlos infatigable, consistente y continuamente, para lo cual es necesario estudiar los pequeños fenómenos estatales, por observación de las políticas fundamentales del gobierno.

Recomendó finalmente como norma de conducta la selección de funcionarios honrados, desinteresados y capaces.

Otros contemporáneos de Confucio se interesaron también en los asuntos administrativos y de ellos Micilis o Mo-ti fundó, 500 años antes de Jesucristo, una rama de la misma escuela, que difería fundamentalmente en aspectos filosóficos, más que en principios. Sin embargo, algunos historiadores han revelado que 600 años antes de esa fecha, Chou había usado un manual elaborado por él sobre gobierno y administración y al cual se le dio las características de Constitución, que estableció reglas sobre organización, funciones, procedimientos, labores de rutina, controles, castigos y registros.

A través de varios siglos los chinos tuvieron un sistema administrativo de orden, con un servicio civil bien desarrollado y una apreciación bastante satisfactoria sobre muchos de los problemas modernos de administración pública.

Administración democrática griega

La administración gubernamental griega tuvo cuatro pasos evolutivos, puesto que sus Estados tuvieron monarquías, aristocracias, tiranías y democracias, con la única excepción de Esparta, en donde siempre hubo una aristocracia.

La monarquía ateniense fue su primer sistema de gobierno y tuvo relativamente poca importancia desde un punto de vista administrativo; en tanto que el periodo aristocrático, que duró hasta el siglo V antes de Jesucristo, y el democrático sí tuvieron una gran trascendencia.

Durante el sistema aristocrático las dos principales instituciones públicas fueron el Areopago y el Arconteo, que tenían respectivamente las responsabilidades legislativas y ejecutivas.

Mientras la democracia, el sistema de gobierno griego consistió en una asamblea popular denominada la Eclesía, en la cual residía la autoridad máxima, y en ella participaban directamente todos los ciudadanos.

Fue así ésa la primera manifestación que se tuvo del concepto de gobierno de la mayoría y de que la soberanía del Estado la tiene el pueblo. En la ecclesia se encuentran en buena parte las bases de nuestros sistemas democráticos actuales, con algunas limitaciones y diferencias que se explicarán posteriormente en este mismo punto. Los ciudadanos solamente podían ejercer sus derechos mediante su presencia personal y, en consecuencia, nadie podía representarlos o hablar en su nombre.

En la ecclesia se discutían los asuntos y se formulaban las políticas a través de decisiones en las cuales participaban todos los ciudadanos.

Otras labores legislativas estaban al cuidado de la bulé o consejo de los quinientos escogidos a la suerte, cincuenta de cada una de las tribus (Demos). Sólo cincuenta de ese número desempeñaban propiamente las labores. Se turnaban mensualmente en sus actividades. La bulé era elegida cada año entre los ciudadanos mayores de 30 años y su función principal consistía en preparar medidas que eran sometidas a consideración de la ecclesia, la cual, a su vez, no tenía iniciativa en aspectos legislativos, sino la función de aceptar o de rechazar las propuestas, siendo su decisión irrevocable.

El principio mandatorio al cual debía ajustarse la ley era establecido por el psefisma, nombre con el cual se conocía la medida legislativa preparada por la bulé y aprobada por la ecclesia.

Este psefisma corresponde actualmente a la enunciación de algún principio funcional, que constituye la base de todas las reglas de procedimiento a que deben someterse los miembros de una organización por el hecho de pertenecer a ella.

El poder ejecutivo era ejercido por un cuerpo pluripersonal, compuesto de nueve miembros desde la época de Pericles, denominados los Arcontes, nombrados también por el pueblo cada año.

Tres de estos Arcontes recibían un adjetivo adicional, según fueran sus funciones. Así, uno de ellos se llamaba Arconte polemario y bajo su responsabilidad estaban los asuntos de guerra, otro se denominaba Arconte epónimo y el . ercía las funciones de un miembro de gobierno actual; y el tercero era el Arconte religioso, que atendía las actividades en ese campo.

Existía otra institución muy importante llamada la Heliaia y cuyas funciones las mostramos aquí:

La institución verdaderamente característica de la democracia ateniense, en lo que hace a la justicia o al orden judicial, era la 'Heliaia', que comprendía un conjunto de tribunales populares (dicastería). Había tantos como tribus.

Todos los ciudadanos a partir de los 30 años de edad, si gozaban de la plenitud de derechos, podían ejercer la función de heliastas. Cada uno de los mencionados tribunales estaba compuesto de 500 a 600 personas, pero no todas eran llamadas a sentarse o a participar en todos los negocios, ni tampoco eran obligadas a inscribirse.

No faltaban, desde luego, personas de buena voluntad que desearan actuar en los estrados de la justicia a pesar de los salarios módicos que se pagaban –dos óbolos diarios–. Generalmente eran ciudadanos de medianas condiciones económicas quienes participaban en los tribunales de justicia (jurados, más bien), que por su edad, a veces un poco avanzada, no tenían otros quehaceres. La mayor parte eran habitantes de la ciudad, pues los labradores no estaban en aptitud de abandonar sus tierras y cultivos.

Aristóteles, en su República de los atenienses, dio a conocer el sistema de la suerte empleado por los Arcontes para distribuir entre los ciudadanos la multitud de cargos de jueces de los referidos tribunales.

Se tenía buen cuidado de seleccionar las personas que iban a constituir los jurados poco antes de entrar en funciones, a fin de sustraerlos de las influencias de que podían ser objeto si los nombramientos hubieran sido

hechos con mucha anticipación.

El único requisito exigido al heliasta era el juramento que debía prestar en el sentido de respetar la Constitución de la ciudad, juzgar de acuerdo con las leyes, no permitir se lesionase la propiedad, ni recibir regalos, en fin, escuchar a todos por igual y votar de acuerdo con su conciencia. Se deseaba asegurar su honestidad y honradez más que de sus grandes capacidades intelectuales.

Las causas sometidas a conocimiento de la Heliala se dividían en dos categorías: negocios o intereses privados (díkai), y negocios o intereses públicos (grapahi). En Atenas, como es sabido, no había ministerio público. La instancia era hecha por la iniciativa privada. Si el interés en juego era el de un individuo o el de una familia, era el individuo mismo o el representante de la familia a quienes correspondía plantear la queja. Si la causa era de interés público, todo ciudadano podía ser acusador. En uno como en otro caso, la queja o la acusación era elevada a manos del magistrado por escrito. Debía ser formulada en términos precisos, que circunscribían o enmarcaban por adelantado el debate, y respaldada por un juramento del acusador en que afirmaba la realidad de su dicho. A esta queja, el defensor o el acusado respondía con una fórmula en que contradecía los términos del acusador, para lo cual también tenía que jurar decir la verdad. Las dos partes presentaban los testimonios que les servían para probar sus puntos de vista. Estos eran recibidos bajo juramento por el magistrado y eran registrados en un libro que se llevaba al efecto.

El magistrado no tenía otra función que autenticar las declaraciones aportadas delante de él y dirigir el proceso verbal. Era sobre este proceso verbal que los debates se realizaban delante de los jueces.

De lo dicho se desprende que en realidad la Heliala no tenía funciones legislativas, es decir, no estaba en sus manos la atribución de hacer leyes –ello correspondía a la bulé y a la ecclesia–. Sus funciones eran eminentemente de orden judicial.

Antes de la Heliala hubo un tribunal de justicia llamado Areópago. En esa época, antes de Solón, sí tenía funciones legislativas y judiciales.

Esta es la posición de los más eminentes historiadores que han tratado la democracia ateniense como Gustav Glotz y Maurice Croiset.

El mismo procedimiento de elección popular ya indicado se usaba para todos los otros funcionarios administrativos de menor categoría, con lo cual en la práctica todo ciudadano en su vida ocupaba cargos públicos.

En el año 462 antes de Jesucristo, Pericles estableció una compensación para quienes sirvieran tales cargos, –con el propósito de lograr la estabilidad y continuidad de los servidores públicos, pero a pesar de ello los griegos no lograron contar con un servicio civil eficiente.

En el año 430 antes de Jesucristo el mismo Pericles pronunció una oración fúnebre en memoria y honra de los héroes de la Guerra del Peloponeso, en la cual definió en qué consistían las bases democráticas de la administración griega. Una reconstrucción interpretativa de ese discurso ha sido hecha por el profesor estadounidense Walter R. Agard en los siguientes términos:

Nuestro gobierno se llama democrático, por el hecho de que su administración está en manos, no de pocos, sino de muchos. A pesar de que ante los ojos de la luz todos los hombres son iguales, son recompensados por la comunidad por sus propios méritos; ni la posición social, ni las riquezas son factores determinantes de los servicios que un hombre presta; sólo su habilidad. Todos nuestros ciudadanos se interesan tanto en los asuntos privados como en los públicos; sus labores particulares no los mantiene alejados de servirle a la comunidad. En verdad, creemos que el hombre que no sirve públicamente, no es sólo una persona que trabaja en su propia casa, sino que tiene menos méritos. Todos nosotros compartimos el estudio y la decisión de la política

pública, en la creencia de que el debate no es obstáculo para la acción, pero que ella tiene grandes posibilidades de fracaso si no va precedida de discusión. Como consecuencia de todo esto, prestamos la mayor iniciativa en lo que hacemos y la mayor deliberación en lo que planificamos.”

Comenta el mismo profesor Agard que la democracia griega de los "muchos" de Pericles sólo lo fue relativamente, puesto que los derechos políticos no les pertenecían a todos los ciudadanos por parejo, sino a aquellos que tuvieran más de 18 años de edad (otros autores dicen 20 años) y que fueran parientes atenienses de la clase ciudadana, con lo cual sólo un 10%, de la población total disfrutaba de esos derechos políticos. El sistema democrático directo de Grecia tuvo indudablemente gran influencia cuando se establecieron los actuales, si no desde el punto de vista operativo que en criterio de varios historiadores no fue totalmente satisfactorio, sí desde el punto de vista del respeto de los derechos ciudadanos, por el cual aún se lucha en muchas partes del mundo actual.

Administración romana

El espíritu de orden administrativo que tuvo el Imperio romano hizo que se lograra, a la par de guerras y conquistas, la organización de las instituciones de manera satisfactoria. El estudio de estos aspectos se puede dividir en las dos etapas principales por las cuales pasó la evolución romana, a saber: la República y el Imperio. Sin embargo, deben estudiarse también la monarquía y la autocracia militar.

La primera época de la República comprendió a Roma como ciudad y la segunda a su transformación en Imperio mundial, y es justamente este último período el que puede ser de mayor interés de estudio por el ejemplo administrativo que ha dado.

Después de la revolución inicial que cambió la monarquía en República, los cónsules se convirtieron en los magistrados principales y eran elegidos cada año por los Comitia Centuriata. Sus funciones eran parcialmente administrativas y judiciales y especialmente militares. El "Cónsul" era el jefe de los ejércitos, en tanto que el "Cónsul pretori" era un magistrado civil. Existían dos "Cónsules", razón por la cual se les dio tal nombre, que equivale a "asociado". Alternaban de acuerdo con las necesidades en el servicio militar exterior o en las labores administrativas de la ciudad.

Cuando vino el Imperio, y éste extendió sus dominios, el sistema consular tuvo que transformarse en el proconsular que trató de lograr una prolongación de la autoridad del cónsul. Fue así como éstos y los pretores recibían una extensión del territorio bajo su tutela, después de un año de trabajo y pasaban así a tener jurisdicción sobre una provincia, bien como cónsules o como pretores.

A través de la ley pompeyana del año 53 antes de Jesucristo, el proconsulado se convirtió en un cargo público distinto, en el cual no podía ser electo quien hubiera sido cónsul o pretor durante los cinco años anteriores.

Años más tarde, al comienzo de la Era Cristiana, vino otro cambio de gran importancia, al convertirse el Imperio romano en una autocracia militar establecida por Julio César y mantenida luego por sus sucesores.

El consulado se convirtió en un título honorífico, y las asambleas populares copiadas de las griegas se atrofiaron progresivamente, habiendo sólo conservado su importancia en el nuevo régimen, el Senado.

El Imperium en un comienzo no era un cargo público, sino una autoridad inherente a la función consular y proconsular y que tenía su fuero en lo militar, pero que no podía ejercerla en Roma. Cassiodorus dijo que "Magistrado" era un nombre de dignidad. César cambió tales disposiciones y disfrutó de mayores prerrogativas al respecto, aplicando su verdadero sentido latino que significa "poder superior".

Correspondió a Diocleciano (284–305 después de Jesucristo) reformar la autoridad imperial; eliminó los antiguos gobernadores de provincias y estableció un sistema administrativo con diferentes grados de

autoridad. Fue así como debajo del emperador venían los prefectos pretorianos, bajo ellos los Vícarí o gobernantes de la diócesis, y subordinados a ellos los gobernadores de provincias, hasta llegar finalmente a los funcionarios de menor importancia.

Por otro lado, la reforma de Diocleciano separó en departamentos las labores civiles y militares. Las primeras eran atendidas por los pretorianos, los Vícarí y los gobernadores de provincia, todos los cuales estaban investidos como magistrados civiles, lo que limitaba sus poderes.

En el aspecto militar la gradación correspondía en su orden a los Magístrí militum, duces, comitum.

No hubo una diferenciación de las labores ejecutivas y judiciales, pero sí se sentaron las bases para que ello pudiera tener efecto siglos más tarde.

Entre las limitaciones mayores que se le apuntan a los sistemas administrativos romanos están la errada ampliación que tuvo la forma de gobierno de la ciudad de Roma al Imperio, y también la reunión de las labores ejecutivas con las judiciales, a pesar de que se reconoce que fueron aislados los conflictos de autoridad que se presentaron por equivocadas concepciones entre los derechos y los deberes particulares. Ello se subsanó por la disciplina que tuvieron en su organización jurídica, la cual ha servido de pilar fundamental a la concepción del derecho.

Administración en la Edad Media

La Edad Media se caracterizó por las formas descentralizadas de gobierno y como reacción de lo que había sucedido en el Imperio romano, y aun en el gobierno democrático griego, que fueron altamente centralizados. Fue así como apareció el feudalismo, bajo el cual los antiguos ciudadanos y habitantes del caído Imperio romano se agruparon alrededor de personajes importantes en busca de protección.

Al igual que sucede con otras materias históricas de la misma época medieval, hay pocos datos sobre los sistemas administrativos que tuvieron los pequeños estados feudales y luego monárquicos. Dentro de los pocos que se conocen están los que brindan el Capítulario de los estados imperiales de Carlo Magno sobre la administración de sus dominios imperiales, de fecha 812 después de Jesucristo; el Diálogo Inglés en el cual Richard-Fitz-Neal, Tesorero de Inglaterra y obispo de Londres de 1179 narra las operaciones diarias del tesorero medieval inglés.

Uno de los más importantes documentos fue el libro Husbandry, de Walter Henley, que fue publicado en 1200 como breviario técnico sobre métodos para localizar las tareas, y anotar las actividades de funcionarios y jefes.